

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Pluralidade de aspectos do orçamento

José V. O. Martins.

I

O grupo de leitores desta revista tem nos honrado consultando-nos sobre a discutida e complexa matéria referente aos diversos aspectos do Orçamento.

Não alimentamos a pretensão de que tenhamos atendido, de modo satisfatório, a louvável curiosidade intelectual dessa seleta clientela deste órgão técnico.

Desta forma, achamos que os referidos leitores exerciam um legítimo direito, quando nos solicitaram que dedicássemos o presente artigo à pluralidade de aspectos do Orçamento.

Na qualidade de modestos colaboradores desta revista, cujo programa voluntariamente nos comprometemos a observar, não poderíamos, sem quebra do referido compromisso, deixar de aceitar a sugestão que os leitores gentilmente nos propuzeram.

O papel do orçamento na vida do Estado moderno assumiu, nos últimos tempos, uma feição completamente nova e sobretudo complexa.

Até então, pensava-se que o trato dos problemas orçamentários não requeria amplitude de conhecimentos e maiores cuidados. A noção corrente era de que a matéria orçamentária se achava inteiramente confinada dentro do espaço traçado pelos lindes financeiras e contábeis.

Tal concepção, coajuvada pela força da inércia, vigorou durante um largo período, condicionando o desenrolar das atividades orçamentárias. E a prova é que ainda agora, se costuma emprestar aos aspectos financeiros e contábeis do orçamento, já não dizemos uma relativa preponderância — o que a força da tradição poderia explicar — mas o absurdo de uma importância acentuadamente exagerada.

O fato, porém, é que a longa continuidade dessa concepção é a maior responsável pelo conceito de

orçamento, como frio relacionamento de receitas e despesas, como simples jogo contábil de duas contas, que por vasto tempo perdurou em diversos países, inclusive no Brasil.

Fica, assim, de início, explicada a persistente invocação dos aspectos citados, e interpretados os motivos que levaram e ainda hoje levam muitos cavalheiros a circunscrever os fenômenos orçamentários dentro do âmbito exclusivo dos fatores há pouco referidos.

É sabido que o orçamento apresenta outros aspectos, além dos mencionados, isto é, do financeiro e contábil. Uns de constatação remotíssima, outros, porém, de reconhecimento mais recente. Na primeira classe figuram os políticos, jurídicos, financeiros e contábeis e na última, os econômicos, sociais e administrativos.

Assim, podemos afirmar que o orçamento revela todos os aspectos enumerados, desde o interesse de ordem política, jurídica, financeira e contábil, aos de cunho econômico, social e finalmente administrativo.

Para que o orçamento possa atingir suas altas finalidades, é evidente, torna-se necessário dispensar a cada um dos aspectos que reveste um cuidado proporcional, e isto, em tôdas as fases do curso de seu processo.

A tarefa, porém, é deveras difícil, maxime quando se atenta para a extrema afinidade existente entre os pontos característicos dos mencionados aspectos.

Os aspectos financeiros e contábeis quase que se completam. Os políticos e os jurídicos em muitos ângulos se confundem. O social, é uma natural decorrência do econômico, e o aspecto administrativo tem algo dos demais, principalmente do contábil.

Após estas necessárias considerações, vejamos, em traços muito ligeiros, os principais aspectos que o orçamento apresenta.

Aspecto Político

Sabemos que o orçamento não é um mero jogo aritmético. Numa expressão muito feliz, observou o grande Gladstone que o orçamento tem suas raízes mergulhadas na própria vida dos povos. Não há fenômeno que ocorra na vida da comunidade que não repercuta nos seus dois campos conformadores.

Em vista disto, não resta dúvida de que o orçamento é, efetivamente, um ato político por excelência. Nele se condensa a síntese das atividades do Estado, quer realizando diretamente, quer executando sua política de estímulo e assistência às diferentes iniciativas dos quadros privados da nação.

Desta forma, o orçamento tem que ser compreendido em estreita conexão com o regime representativo. Sem o regular funcionamento deste não há como conceber-se a existência daquele. É essencial, pois, antes de mais nada, que, haja discussão e votação das receitas e exame e aprovação das despesas públicas por quem de direito, isto é, pelos representantes do povo.

Depois, é preciso não esquecer que o próprio conceito de orçamento tem muito de seu aspecto político. É um plano administrativo decorrente de um programa político. Portanto, logo de início, vamos encontrar a influência do fator político se impondo ao orçamento, como condição *sine qua* de sua própria existência.

A própria evolução do instituto orçamentário se confunde com a formação dos regimes democráticos e representativo. Há mesmo quem assegure que as franquias democráticas que hoje ampliadamente se gozam decorreram das conquistas orçamentárias.

Por outro lado, vale a pena recordar, por exemplo, que o ramo legislativo do Governo consagra ao estudo dos problemas orçamentários — discussão e aprovação da proposta — nada menos de seis meses, sendo de notar que, a maior soma de atenção deste poder e as atividades mais vivas de seus componentes gravitam, durante quase toda a sessão legislativa, em torno do eixo orçamentário.

E' como se dissessemos que a própria nação, através de seus representantes, em atividade de alerta, vai acompanhando com vivo interesse o curso do ato fundamental de sua vida política, desde a fixação dos programas a realizar até a fase

final de fiscalização e tomada de contas, dos agentes executores do que fôra planejado.

Isso, por si só, dispensaria qualquer alusão aos fatos históricos, testemunhos das franquias de ordem democrática, consubstanciadas na significativa evolução da instituição em aprêço.

Há pouco dissemos que a história das conquistas orçamentárias se confunde com a própria evolução das instituições liberais democráticas. Essas conquistas foram obtidas através de sucessivas etapas. A princípio, teve lugar a expressiva vitória do embrionário corpo legislativo, alcançando o controle sobre a receita pública — a celebre questão dos impostos na Inglaterra. Em seguida, foi a vez da distinção entre o patrimônio público e o do soberano. Somente mais tarde foi que, num eloqüente crescendo de ampliação de franquias, conseguiu-se a subordinação do programa das despesas à aprovação dos representantes do povo, como também, a submissão do mencionado programa de despesas ao império de princípios altamente democráticos, como sejam, os da universalidade e especificação, que passaram a atuar como asseguradores de um controle mais eficiente dos governados sobre os atos dos agentes governamentais.

Finalmente, a crescente intervenção do Estado teve, neste particular, como resultado, a absorção de atribuições então exercidas pelo legislativo, pelo executivo, o qual, por sua vez, viu sua agenda de poderes sensivelmente ampliada. Em compensação, paralelamente, o executivo começou a sentir uma nova e inelutável ordem de necessidade — assistência técnica em escala cada vez mais acentuada, para efeito de dar vida ao seu programa de trabalho.

E' assim que o orçamento deixa de ser apenas um instrumento de controle, para adquirir progressiva feição de plano de trabalho governamental, de instrumento central de planejamento.

Conforme acentuou Willowghby (1), outro expressivo testemunho da importância do aspecto político do orçamento é assinalado pelos esforços expendidos no sentido da criação e do funcionamento de um sistema próprio, em condições de conduzir a bom termo os negócios financeiros do governo. Contudo, o ponto onde tal aspecto mais se sobreleva, adquirindo destacada projeção, é

(1) W. F. WILLOUGHBY — Principles of Public Administration — pág. 428. Cap. XXVIII — The Johns Hopkins Press — 1927.

quando em foco a questão da posição dos poderes e respectivo processo de ação, em face do problema. Tal capítulo envolve, mais concretamente, considerações importantes, tais como: os encargos atribuídos ao legislativo e executivo na formulação e adoção da política financeira; a questão da iniciativa para as propostas de rendas e despesas; a maneira de recepção das propostas formuladas; a matéria concernente à delegação de poderes, e, finalmente, as providências relativas ao problema do controle.

Sobre estes pontos, existe uma farta literatura, inclusive abordando aspectos administrativos de problemas que lhes são tangenciais. Trata-se, no caso vertente, do problema da instituição do órgão central orçamentário e do respectivo sistema de agências complementares, introduzido no esquema e na estrutura político-administrativo do governo para, entre outras finalidades, levar a bom termo a elaboração da proposta orçamentária (já que a idéia que corporifica tal inovação se encontra no campo intelectual e em vias de consagração no terreno prático, em tôdas as nações civilizadas), hoje definitivamente afeta à responsabilidade do executivo.

Não há dúvida que a localização do órgão central constitui problema de ordem meramente administrativa. E' preciso considerar, porém, que o simples fato da criação de tal órgão passa, imediatamente, a provocar sensível repercussão na esfera política do orçamento. E' que, figurando na estrutura de órgãos do governo, de logo revela que não há mais controvérsia a respeito da elaboração da proposta orçamentária, quer quanto à iniciativa, quer quanto à competência. De há muito tais atribuições passaram do legislativo para o executivo, inclusive no Brasil.

Convém logo ser dito, que o argumento invocado para fundamentar tal transferência é mais que lógico. O orçamento é um plano administrativo. Assim sendo, é de toda conveniência que seja elaborado por um órgão especializado do executivo. A propósito, diga-se de passagem, poderosas razões de ordem administrativa ainda aconselham que tal órgão seja localizado num nível não ministerial, diretamente subordinado ao chefe da administração.

O problema no Brasil — Vários países procuraram estabelecer o quadro geral jurídico para acomodar as questões orçamentárias. No Brasil, houve esta preocupação, em maior ou menor grau.

As três últimas Constituições Federais procuraram criar esse quadro jurídico.

Outros países, como os U.S.A., preferiram estabelecer tal quadro jurídico em lei ordinária, conforme atesta o Ato de Orçamento e Contabilidade de 1921.

Os constituintes brasileiros, como dissemos, cometeram ao legislador ordinário a tarefa de disciplinar o assunto. Todavia, em que pese à preocupação de segurança impressa à sistemática adotada, logo no primeiro ano de vigência da Carta Política de 1891, surgiu, com a Lei n.º 23 de 30 de outubro de 1891, (que atribuiu ao Ministério da Fazenda o encargo de elaborar a proposta orçamentária), a primeira dificuldade. E' que, enquanto a Constituição atribuía exclusivamente ao legislativo toda iniciativa em matéria de lei, o legislador ordinário conferia ao Ministro da Fazenda, e pois, ao Executivo, o encargo de elaborar a proposta orçamentária e de encaminhá-la à Câmara dos Deputados.

Se tivesse prevalecido a interpretação literal e restritiva dos dois textos, aceita inicialmente, certo que não se chegaria à necessária harmonização de seus objetivos, e o impasse criado teria acarretado graves prejuízos à vida política e administrativa do país.

Este episódio agitou por anos a fio, nos primeiros dias da República, a vida política do país. O conflito ameaçava assumir sérias proporções, quando os argumentos articulados pela autoridade de Aurelino Leal (2) lograram convencer que a colaboração do Executivo, nos termos da Lei n.º 23 — preparo e encaminhamento da proposta à Câmara dos Deputados pelo executivo — não devia ser absolutamente considerada como invasão, pelo executivo, da esfera das atribuições do legislativo. A citada lei teve em vista habilitar o executivo, melhor aprestado documental e tecnicamente, a prestar um eficiente adjutório ao legislativo.

Provou ainda, o autor em causa, que constituía perigoso erro negar-se ao executivo a faculdade de poder enviar à Câmara dos Deputados a proposta orçamentária por êle elaborada, e mostrou como tal iniciativa devia ser entendida: como um imperativo de ordem prática, já consagrado

(2) AURELINO LEAL — Comentários à Constituição Brasileira, 1891, arts. referentes à competência do Legislativo.

pela experiência dos povos de civilização mais amadurecida.

Finalmente, conseguiu patentear que a Lei n.º 23, longe de infirmar o preceito constitucional, com êle perfeitamente se harmonizava num claro propósito suplementador, para efeito de tornar o orçamento um efetivo instrumento da política governamental.

Agenor de Roure (3) reforçou êste ponto de vista. A seu ver, a Lei n.º 23 era um complemento da medida constitucional. A prova disto dava a Lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892 — lei de responsabilidade do Presidente da República — cujo art. 51, considerava crime a não apresentação da proposta orçamentária ao parlamento pelo executivo.

A propósito, empreendeu êste autor, a seguinte análise:

“compete *privativamente* ao Congresso orçar a receita e fixar a despesa; mas o Presidente da República pratica crime contra as leis orçamentárias se não *iniciar* a elaboração dessas leis com a *proposta*. Se é *essencial* é porque da *proposta* depende a confecção dos orçamentos. Se *depende da proposta* a *iniciativa* dessas leis, ela deixa de ser *privativa* do Congresso”.

Como já assinalamos, o fenômeno da crescente intervenção do Estado no campo das atividades privadas impôs como corolário lógico o fortalecimento do executivo, a ampliação de suas atribuições, muitas delas retiradas do poder legislativo.

À conseqüência disso, no campo da política e da administração financeira, foi a sensível modificação do regime orçamentário, até então vigente.

No Brasil, êsse movimento revigorador da posição do executivo e transformador do regime orçamentário, teve início ao tempo da gestão do ex-Presidente Artur Bernardes.

Em síntese, êste movimento processou-se nas seguintes etapas: em 1926, com a reforma da Constituição, quando passou definitivamente para o executivo a atribuição de elaborar e apresentar a proposta orçamentária, e por outro lado, proibiu-se, terminantemente, a inserção na lei de meios de qualquer dispositivo extranho à receita e à despesa, ou seja, o perigoso apêndice vulgarmente conhecido pela denominação de caudas orçamen-

tárias, contra a prática das quais se destacaram, no império, Bernardo Pereira de Vasconcelos, e neste regime e na República, o ardor combativo de Rui.

Em 1934 êsse movimento foi consolidado, tendo se agigantado em 1937 e se reafirmado finalmente, com a ordem jurídica estabelecida em 1946.

Vimos, nestes traços gerais, as características mais importantes do aspecto político do orçamento, desde a análise do sistema adotado, para conduzir a resultados positivos os negócios financeiros, até ao ponto fundamental da questão, qual seja, o da posição dos poderes e as peculiaridades de seus respectivos processos de ação, em face do complexo problema orçamentário.

Aspectos Jurídicos

Êste assunto quase que foi esgotado após os estudos realizados pelo grande financista francês Gaston Jèze (4), que analisou a matéria de modo completo.

Entre nós, os estudos iniciados por essa grande figura das letras jurídicas e admirável cultor do direito público, que foi Aurelino Leal, muito contribuíram para esclarecer definitivamente o assunto. Infelizmente, porém, não lhe foi dado concluir a obra auspiciosamente encetada.

Assim, ao abordarmos êste ponto controverso do orçamento, não nos afastaremos das diretrizes traçadas pelo citado financista francês, nos limitando, por vêzes, a expor na íntegra os argumentos justificativos de seu ponto de vista.

Neste particular, o ponto culminante da questão reside, justamente, em saber-se se o orçamento é ou não uma lei, e na base do apurado, formar-se a opinião sobre a natureza do mesmo.

Com grande objetividade e clareza, Gaston Jèze esquadrinhou a matéria de modo exaustivo, analisando as teses principais e tecendo, em torno das mesmas, judiciosos comentários. Ei-las:

- I — Para uns, o orçamento é uma lei propriamente dita;
- II — Para outros, o orçamento tanto pode ser uma lei como um ato particular, um ato de administração;

(3) AGENOR DE ROURE — O Orçamento, Cap. IV, págs. 51-52, Rio, 1926.

(4) GASTON JÈZE — Cours Elementaire de Science des Francés et de Legislation Financière — 5.ª ed. págs. 29 a 32, Paris, 1932 — Le Budget — Cap. III Paris — 1926.

III — Para outros, finalmente, o orçamento nunca é uma lei.

1. *O orçamento é uma lei propriamente dita* — Nas linhas desta teoria se acomodam os pontos de vista dos seguintes autores:

a) *Haenel* — Acha este autor que tudo que tem forma de lei adquire conteúdo jurídico. Basta a forma para aquisição da natureza de lei. A forma imprime caráter de lei à decisão administrativa. Exige, pois, a *forma* num requintado fetiche.

A propósito desta concepção, é de toda conveniência que transcrevamos a crítica formulada por Gaston Jèze, inserta na fonte já indicada (5):

“A tese de Haenel não deve despertar consideração. Segundo observou Laband, ela tem por pedra angular “o dogma da transsubstantiação do poder miraculoso da forma da lei”. A dificuldade reside em encontrar quem esteja disposto a lhe dar crédito”.

b) *Vitagliano* — Na opinião deste autor, o orçamento é uma lei porque é uma atribuição de competência.

Nos termos desta tese, o orçamento cria para o agente da administração a possibilidade jurídica de querer e agir validamente, em nome e por conta do Estado.

Comentando-a, observa Jèze que ela não se lhe afigura exata. Aproveitando o ensejo que se lhe depara, ensina que o que confere aos agentes do poder público a capacidade de querer e de agir validamente não é o orçamento e sim as leis orgânicas de competência, anteriores ao próprio orçamento.

Desta lição, conclui-se que o orçamento é, neste particular, ou melhor, atua apenas como ato objetivo, concretizador daquele que criou o serviço. Seu papel é vitalizar, é dar elemento de ação. Como se viu, o que atribui competência ao órgão ou ao serviço (seus agentes) para querer e agir validamente, são as leis orgânicas anteriores.

c) *Carré de Malberg* — Finalmente, este autor considera evidente a natureza jurídica do orçamento. E o faz nas linhas de um raciocínio simples. Acha que nenhum Estado pode prescindir de um orçamento anual, para dar vida e forma ao seu programa de ação. Partindo deste truismo, conclui,

de imediato sem mais preâmbulo, ser o orçamento uma fórmula, um figurino, criado para o período que se adotou. É, sobretudo, acrescenta, uma estatutária a que se deve obedecer na vigência do período, e que além do mais condiciona toda a vida do Estado.

De todas as argumentações, a de Carré de Malberg é que possui sentido lógico. Não obstante, igualmente incide no tema da força e valor da *forma*. De outro modo, não teria admitido que a *forma* transmite conteúdo à força da matéria.

2. *O orçamento tanto pode ser uma lei como uma operação administrativa.*

A propósito deste enunciado, Duguit analisa os seus termos focalizando a situação dentro do seguinte esquema:

a) *o orçamento das despesas jamais é uma lei, mas apenas um ato de administração;*

b) *o orçamento das receitas tanto pode ser uma lei como uma simples operação administrativa.*

Nos países onde o Parlamento relaciona, cada ano, os únicos impostos e as únicas taxas que poderão ser percebidas no decorrer do exercício financeiro (princípio da anualidade do imposto) o orçamento, na parte que precede a este relacionamento de tributos, *contém regras legislativas no sentido material*. No que respeita, porém, à parte referente à estimativa das rendas patrimoniais e industriais, o orçamento equivale a uma *simples operação administrativa*.

Em outros, como o nosso, em que não se adota o princípio da anualidade dos impostos, o *orçamento não é uma lei*, e o fato de incluir-se no anexo da receita a relação dos tributos a serem arrecadados deve ser encarado apenas como uma *simples operação administrativa*.

3. *O orçamento nunca é uma lei.* Mesmo que se faça distinção entre o orçamento das receitas e o das despesas e não se leve em conta a legislação anterior, concernente à anualidade dos impostos. Este ponto de vista é esposado pela maioria dos juriconsultos franceses, italianos e alemães.

Vale observar, entretanto, que em certos países, o exercício dos poderes, inscritos nas leis orgânicas de impostos, é subordinado a uma condição particular e periódica, ou seja, ao voto anual do orçamento pelo Parlamento. Em tais países, para todas as receitas de impostos, aos quais se aplique essa regra, o Parlamento, ao votar o orçamento das mesmas, preenche a condição exigida pelo

(5) GASTON JÈZE — op. cit. pág. 29.

direito positivo, indispensável ao exercício pleno das funções dos agentes administrativos. Somente a partir deste momento, ficam tais agentes legalmente habilitados, a praticar os atos que irão dar lugar ao carreamento das rendas para o Tesouro público.

E' o caso da legislação e sistemática brasileira que, além da lei prévia criadora dos tributos, exige que as rubricas, devidamente avaliadas, sejam inscritas no anexo da receita e aprovadas com a lei de meios.

A nossa jurisprudência fiscal não tem se afastado dos princípios normativos expostos. Ainda há pouco tempo, tivemos o caso das taxas aeroportuárias, que tiveram sua arrecadação sustada nos exercícios de 1947 e no atual, não obstante a existência de leis orgânicas prévias, criando e regulamentando o tributo em causa. E' que, o tributo em aprêço não havia sido inscrito no competente anexo, nem tão pouco a sua arrecadação autorizada pelo voto parlamentar.

Duguit é de opinião que nos países cuja legislação admite a regra da anualidade do imposto, como é o caso da França, o orçamento das receitas tem a natureza jurídica de uma lei própria dita. Adverte, porém, que se não criar uma ordem jurídica geral e impessoal, não terá caráter de lei. E o mestre citado conclui, fazendo a seguinte indagação, cuja resposta não se furta a dar: onde está a regra jurídica decorrente do voto do orçamento? E' que o orçamento das receitas, é, em tais conjunturas, não uma lei, mas apenas um ato-condição.

No que se refere ao orçamento das despesas, porém, a situação é bem diversa. Faz-se mister, inicialmente, que se atente para a idéia precípua que domina todo o direito, que é a de que no Estado moderno não há autoridade, por mais alta que seja a sua posição, que possa impedir a realização das situações jurídicas individuais, dos direitos subjetivos que emergem regularmente. Este princípio dispensa inscrição nos textos legais. E' pedra angular da estrutura jurídica de todo Estado civilizado. E assim é que, se por qualquer motivo fôr violado, toda estrutura fica comprometida.

O princípio do respeito a êsses direitos subjetivos, a essas situações individuais, se opõe a que a realização dessas situações — o pagamento — seja de qualquer modo impedida por qualquer autoridade, não importa a posição da mesma.

Daí o *dever jurídico* do Parlamento de votar os créditos necessários, sem que se arrogue ao direito, na realidade inexistente, de averiguar, nem quanto ao montante dos créditos, nem tão pouco quanto às condições e modo de pagamento.

Por outro lado, parte ponderável das despesas públicas anuais corresponde a encargos que surgirão por efeito do exercício de poderes, inerentes a indivíduo legalmente dêles investidos. Uma vez que êsses indivíduos se encontrem no serviço público, os agentes dêste serviço têm o poder — assegurado pela lei e pelos diplomas regulamentativos — de fazer nascer, pelos meios adequados, contra o Tesouro público, o crédito necessário ao montante do justo interêsse daqueles indivíduos. O Parlamento é absolutamente impotente para recusar ou reduzir os necessários créditos orçamentários e anular os créditos regularmente criados.

Contudo, se o Parlamento se convence que os gastos em causa são demasiados, acima das reais possibilidades do Tesouro, e decide, por consequência, pôr um paradeiro à situação, o que tem a fazer como único caminho plausível, é, antes de mais nada, providenciar no sentido de modificar ou mesmo suprimir a função pública de tais indivíduos e o poder legal dos agentes administrativos de fazer surgir créditos, destinados à pensões os vencimentos. Em outras palavras, o Parlamento só poderá atingir êsse objetivo afastando dos quadros do serviço público, por meios regulares, é claro, êsses titulares de direitos.

Nestas condições, o orçamento das despesas é, do ponto de vista jurídico, no máximo, um ato-condição.

Ainda quanto às despesas, convem assinalar que existem países em que o legislativo costuma anular, por emissão orçamentária, o funcionamento de determinado serviço público, embora instituído por lei. Tal omissão consiste na não concessão de dotações orçamentárias ao serviço em foco. E' evidente que, neste caso, o orçamento encerra efetivamente significação jurídica.

Êstes os problemas mais importantes ligados ao tema dos aspectos jurídicos do orçamento, tratados, com minúcia e precisão, na obra indicada de Gaston Jèze.

Na próxima oportunidade abordaremos os demais aspectos do orçamento, analisando, circunstanciadamente, os fatores econômicos e administrativos.